



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

P/13/110

LOL – 4101 – 02 – 01/2013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/110 – Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.

Kontroler

Marian Staszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84381 z 13 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie, Aleja Wojska Polskiego 33,
10-228 Olsztyn.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Elżbieta Kiernożek, Dyrektor Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie (CIS lub Centrum) zadań związanych z reintegracją zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe przygotowanie organizacyjne CIS do realizacji zadań, dostosowanie Indywidualnych Programów Zatrudnienia Socjalnego (IPZS) do potrzeb uczestnika CIS, przeprowadzanie szkoleń zawodowych zbieżnych z potrzebami lokalnego rynku pracy. W latach 2011-2013 (I kwartał) Centrum wykorzystując dotacje oraz środki własne zorganizowało szkolenia dla 226 uczestników. Spośród 154 osób, uczestniczących w zakończonych do 31 marca 2013 r. szkoleniach – 79,9% ukończyło je z wynikiem pozytywnym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- nieprzekazania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, wbrew wymogom art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹, informacji dotyczącej zmiany danych w zakresie bazy lokalowej Centrum,
- niezamieszczenia w 28 decyzjach w sprawie zaprzestania realizacji IPZS, pouczenia o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 4b ww. ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne CIS do realizacji zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Centrum zostało utworzone 1 kwietnia 2004 r. zarządzeniem Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Olsztynie (MOPS) w formie gospodarstwa pomocniczego MOPS. W dniu 29 września 2010 r. Rada Miasta

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

Olsztyn podjęła uchwałę o przekształceniu ww. gospodarstwa pomocniczego i utworzeniu z dniem 1 stycznia 2011 r. samorządowego zakładu budżetowego – „Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie” i nadaniu mu statutu.

W latach 2011–2013 (I kwartał), Centrum było kontrolowane przez trzy organy, tj. Państwową Inspekcję Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie (po tych kontrolach nie wniesiono uwag) oraz Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, który kontrolował realizację projektu „Aktywna Integracja Drogą do Zatrudnienia” („Projekt”)². Urząd Marszałkowski w zaleceniach pokontrolnych wskazał m.in. na: nieprawidłowe ustalenie w rozliczeniu finansowym wydatków niekwalifikowanych, brak dokumentów potwierdzających oszacowanie wartości zamówienia publicznego oraz na opóźnione o pięć miesięcy zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, w stosunku do terminu wynikającego z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (ustawy Pzp). Dyrektor Centrum poinformowała Urząd Marszałkowski o podjętych działaniach w celu usunięcia ww. nieprawidłowości oraz o dokonaniu zwrotu błędnie zakwalifikowanej kwoty (106 zł) wraz z odsetkami na konto Urzędu Marszałkowego.

(dowód: akta kontroli str. 6-27, 213)

1.2. Od 1 kwietnia 2004 r. do kontroli NIK (30 kwietnia 2013 r.) nie było przerw w działalności Centrum. Po raz pierwszy CIS uzyskało status Centrum na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego („Wojewody”) z 1 kwietnia 2004 r. na okres trzech lat. Następnie Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego przyznał mu taki status na okres kolejnych trzech lat, tj. do 1 kwietnia 2010 r.

W dniu 30 września 2009 r. Dyrektor MOPS, działając na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Olsztyna, złożyła wniosek do Wojewody o przyznanie gospodarstwu pomocniczemu jednostki budżetowej MOPS statusu Centrum. Wojewoda decyzją z 27 października 2009 r. przedłużył status Centrum na okres następujących pięciu lat, tj. do 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 28-45)

1.3. Od 1 stycznia 2011 r. Centrum jest prowadzone jako samorządowy zakład budżetowy, którego statut został nadany uchwałą Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 września 2010 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁴, Dyrektor CIS pismem z 10 stycznia 2011 r. poinformowała Wojewodę o zmianie formy organizacyjnej Centrum z gospodarstwa pomocniczego MOPS na samorządowy zakład budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 46-49)

1.4. W okresie objętym kontrolą CIS dysponował dwoma nieruchomościami zabudowanymi stanowiącymi własność Miasta Olsztyn, tj. przy Alei Wojska Polskiego 33 (siedziba Centrum) oraz przy ul. Konopnej 2 (od 2 września 2010 r.). Baza lokalowa Centrum pozwalała na organizację różnego rodzaju zajęć z uczestnikami poszczególnych edycji projektów i programów. Stwierdzono bowiem, że w dyspozycji CIS, obok pomieszczeń biurowych i gospodarczych, znajdowało się pięć sal szkoleniowych (w tym trzy 25 osobowe i dwie 15 osobowe) oraz gabinet doradcy zawodowego i gabinet psychologa.

² Projekt „Aktywna Integracja Drogą do Zatrudnienia”, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działania 7.2. Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr. 113 poz. 759 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225 ze zm.

Ponadto wyposażenie, którym dysponowało Centrum, pozwalało na realizowanie szkoleń oraz innych zajęć z uczestnikami CIS, w tym m.in.:

- dwa samochody 9-osobowe przystosowane do przewozu osób niepełnosprawnych wykorzystywano do realizacji bloku zawodowego - opiekun osób niepełnosprawnych,
- kosiarki spalinowe i kosy (6 szt.) – do realizacji bloku zawodowego utrzymanie i pielęgnacja terenów zieleni,
- 10 laptopów, dwa rzutniki multimedialne i ekran przenośny – do przeprowadzania różnego rodzaju zajęć i szkoleń, w tym szkoleń z informatyki.

Ustalone
nieprawidłowości

Pomimo iż od dnia 10 września 2010 r. Centrum powiększyło swą bazę lokalową o budynek przy ul. Konopnej 2, informacja ta nie została przekazana do dnia kontroli NIK (30 kwietnia 2013 r.) Wojewodzie, co było niezgodne z wymogiem art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Dyrektor CIS wyjaśniła, że Prezydent Olsztyna w 2010 r. przekazał w administrację CIS budynek przy ul. Konopnej 2 z ograniczeniami – możliwością okresowego wykorzystywania pomieszczeń do rekrutacji poborowych. Ograniczenia te zostały już wyeliminowane i zostanie przekazana Wojewodzie informacja o użytkowaniu tego obiektu przez CIS.

(dowód: akta kontroli str. 34-56)

1.5. Regulamin organizacyjny CIS, obowiązujący w badanym okresie, był zgodny z danymi zawartymi we wniosku do Wojewody z 30 września 2009 r. o nadanie statusu Centrum, gdyż uwzględniał zakres działań obejmujący m.in.:

- usługi reintegracji społecznej, szkoleniowe i edukacyjne, realizacji zleconych projektów,
- świadczenia usług (w ramach zleceń) sprzątanía, pielęgnacji terenów zielonych, usług opiekuńczych oraz remontowych,
- działalność wytwórczą uczestników Centrum i działalność handlową Centrum, w tym sprzedaż wyrobów przez nich wytworzonych.

(dowód: akta kontroli str. 12-19, 34-45)

1.6. Centrum organizując w okresie objętym kontrolą zajęcia dla uczestników wykorzystywało w tym celu:

- Własnych pracowników merytorycznych, tj. 10 osób zatrudnionych na 9,5 etatu w 2011 r. oraz osiem osób (osiem etatów) w 2012 r. i I kwartale 2013 roku.
- Osoby zatrudnione na podstawie umów o dzieło i umów–zleceń. Dyrektor Centrum zawarła w latach 2011 – 2013 (do 6 lutego) 47 umów o dzieło i umów – zleceń na przeprowadzenie 1.032 godzin zajęć m.in. z terapii zajęciowej i rodzinnej, ratownictwa, spółdzielni socjalnych, przedsiębiorczości, informatyki oraz prawa na ogólną kwotę 70.191 zł (w tym: 23.640 zł w 2011 r., 43.191 zł w 2012 r. i 3.360 zł do 6 lutego 2013 r.).
- Cztery podmioty zewnętrzne, z którymi w trybie zamówień publicznych Dyrektor Centrum zawarła w 2012 r. umowy na przeprowadzenie sześciu szkoleń dla 51 uczestników, za łączną kwotę 72.962 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 57-78)

1.7. Zatrudnienie w Centrum w latach 2011-2013 (I kwartał) wynosiło odpowiednio 25 osób w 2011 r. oraz 24 osoby w 2012 r. i w marcu 2013 r., zaś liczba etatów – 23,25 w 2011 r. oraz po 23 etaty w pozostałym okresie. Zatrudnienie w grupie osób pracujących bezpośrednio z uczestnikami Centrum opisano w pkt. 1.6. Zmniejszenie zatrudnienia w tej grupie osób wyniosło w badanym okresie 1,5 etatu.

Jak podała Dyrektor Centrum, zmiany te nie miały wpływu na realizację zadań. Dotyczyły one bowiem zakresu usług realizowanych na rzecz Zarządu Zieleni Miejskiej, który zobligował CIS do zatrudnienia w 2011 r. instruktorów (dwóch) do nadzoru przy pracach pielęgnacji terenów zieleni. Po zebraniu doświadczenia w tym zakresie Dyrektor CIS stwierdziła, że dodatkowa obsada nie jest potrzebna, a nadzór może być sprawowany przez inne osoby zatrudnione w Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 78, 48)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne i kadrowe Centrum do realizacji zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej.

2. Realizacja przez Centrum zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, w zakresie form aktywizacji społecznej i zawodowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie w organizowanych przez CIS dziewięciu edycjach⁵ związanych z realizowanymi szkoleniami i Projektem uczestniczyło 226 osób spośród 491 skierowanych wyłącznie przez MOPS w Olsztynie.

Rekrutacja uczestników Centrum była prowadzona przez odpowiedzialnych pracowników CIS cyklicznie, tj. w ciągu miesiąca przed uruchomieniem poszczególnych edycji zajęć i szkoleń. Polegała ona na selekcji kandydatów z listy osób posiadających skierowanie do CIS wydane przez MOPS (bez preferowania którejkolwiek z grup wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym) i obejmowała m.in.:

- przeprowadzenie rozmowy diagnostycznej z kandydatem na uczestnika CIS,
- uzyskanie opinii psychologa z adnotacją m.in.: o zakwalifikowaniu lub nie do udziału w zajęciach okresu próbnego,
- uzyskanie opinii doradcy zawodowego z określeniem m.in. preferowanego rodzaju pracy.

(dowód: akta kontroli str. 81-101, 106)

W badanym okresie CIS nie prowadziło własnych analiz badawczych oraz diagnoz lokalnej sytuacji społecznej, w tym osób mogących korzystać z usług reintegracji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 81)

2.2. Centrum nie prowadziło samodzielnie monitoringu sytuacji społecznej oraz lokalnego rynku pracy, gdyż korzystało ze sprawozdań dostępnych na stronach internetowych MOPS w Olsztynie, wyników analiz badawczych i diagnozy lokalnej sytuacji. Ostatnie analizy pochodziły z grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 81, 102-105, 47)

2.3. W latach 2011–2013 (do 31 marca), realizowane przez CIS działania były zgodne z rodzajem działalności określonym we wniosku o nadanie statusu Centrum, ze sprawozdaniami finansowymi oraz ze sprawozdaniami za lata 2011 i 2012 składanymi Wojewodzie. Działania te obejmowały m.in.:

- przyuczenia do zawodu (szkolenia zawodowe),
- kursy podnoszące kwalifikacje (obsługa komputera, prawo jazdy),
- świadczenie usług opiekuńczych dla podopiecznych MOPS i osób prywatnych,
- oczyszczanie i sprzątanie terenów zielonych i placów zabaw na podstawie porozumień zawartych z Zakładem Zieleni Miejskiej w Olsztynie.

⁵ Edycja – oznacza grupę uczestników CIS biorących udział w jednym cyklu szkoleń i zajęć z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej.

W badanym okresie w działaniach w ramach reintegracji zawodowej i społecznej uczestniczyło łącznie 226 osób (część osób uczestniczyła w kilku formach zajęć), w tym m.in.

- 214 osób w zajęciach z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej, z których 125 ukończyło te zajęcia,
- 225 osób w nauce sposobu poszukiwania pracy, z których 124 ukończyło,
- 147 osób w szkoleniach zawodowych, przy czym 99 osób je ukończyło,
- 123 osoby w kursach podnoszących ogólne kwalifikacje – 93 je ukończyło.

(dowód: akta kontroli str. 107-119, 34-45, 192-208)

We wniosku o nadanie statusu na okres od 1 kwietnia 2010 r. do 2015 r. podano, m.in. iż planowana liczba uczestników w ramach poszczególnych działań Centrum będzie obejmować 60 osób – w zakresie przyuczenia do zawodu, 40 osób – podwyższenia kwalifikacji, po 145 – uzyskania zatrudnienia lub podjęcia własnej działalności gospodarczej.

Ze sprawozdań przedłożonych Wojewodzie za lata 2011 i 2012 wynika, że zajęcia w zakresie m.in.:

- przyuczania do zawodu – ukończyło łącznie 81 osób,
- podwyższania kwalifikacji – 106 osób,
- prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej – 107 osób.

Dyrektor CIS podała że Centrum realizuje m.in. edycje (grupy programowe) zlecone przez MOPS, w ramach projektu systemowego „Kapitał ludzki”. W tej sytuacji liczba uczestników i kwota finansowania negocjowana jest przez CIS z MOPS na początku każdego roku i podpisywane jest stosowne porozumienie, określające m.in. liczbę uczestników tych zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 34-47, 109-119, 209-211)

2.4. W badanych latach CIS prowadziło zajęcia mające na celu przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie zawodowe lub podniesienie kwalifikacji, w których uczestniczyło łącznie 201 uczestników Centrum. Najwięcej uczestników przeszkolono w zawodach:

- pracownik biurowy – 45 osób,
- opiekun dzieci lub opiekunów osób starszych – 29 osób,
- pracownik terenów zieleni lub pomocy magazyniera – 24 osoby,
- pomoc kuchenna i woźny – po 21 osób,
- sprzątaczką – 18 osób,
- konserwator obiektów budowlanych i pomoc konserwatora – 17 osób,
- sekretarka medyczna lub rejestratorka – 14 osób.

Szkolenia te, obejmujące zajęcia praktyczne, były realizowane nieodpłatnie w ramach bloków zawodowych na podstawie porozumień⁶ zawartych przez Dyrektora CIS z 69 zakładami pracy (szkoły, przedszkola, Domy Pomocy Społecznej, szpitale, restauracje itp.).

Profil szkolenia w Centrum był zbieżny z zapotrzebowaniem na rynku pracy w Olsztynie, bowiem według danych Miejskiego Urzędu Pracy w Olsztynie („MUP”) w latach 2011 – 2013 najczęściej ofert pracy dotyczyło takich zawodów jak:

- pracownik biurowy, gdyż w 2011 r. wpłynęły 74 oferty, w 2012 r. - 70 ofert i do końca I kwartału 2013 r. – 20 ofert,

⁶ Porozumienia zawierano indywidualnie dla każdego z uczestników CIS realizującego blok zawodowy

- opiekun (osób starszych, dzieci), w poszczególnych okresach wpłynęło odpowiednio po 52, 18 i 6 ofert pracy,
- magazynier – 50, 86 i 3 oferty.

Pozostałe oferty pracy dotyczyły m.in. takich stanowisk jak sprzątaczką, kucharz i pomocnik kucharza, pracownik budowlany i laborant chemiczny.

Centrum nie występowało do MUP z prośbą o informacje dotyczące analiz lokalnego rynku pracy, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor CIS „realizując program reintegracji społecznej i zawodowej z uwzględnieniem potrzeb lokalnego rynku pracy, CIS bierze pod uwagę możliwości uczestników, ich kwalifikacje, zainteresowania, predyspozycje i możliwości psychospołeczne. Uczestnicy kierowani są na bloki zawodowe po diagnozie doradcy zawodowego”.

(dowód: akta kontroli str. 120-129, 57-61, 130-135, 47)

2.5. W latach 2011–2013 Dyrektor CIS przedłużyła okres uczestnictwa w zajęciach łącznie 23 osobom, w tym czterem w 2011 r., 14 – w 2012 r. i pięciu do 2 kwietnia 2013 r. W każdym przypadku przedłużenie udziału było uzasadnione (zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym), dotychczasową realizacją programu IPZS oraz poparte stanowiskiem pracownika socjalnego Centrum.

Okres udziału w CIS przedłużono 14 osobom o sześć miesięcy, zaś czterem osobom o dwa miesiące i czterem o jeden miesiąc oraz jednej osobie o trzy miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 136-139)

2.6. W latach 2011–2013 (do końca marca) Dyrektor Centrum występowała do MUP z wnioskami o skierowanie 18 wybranych uczestników i absolwentów do pracy w Centrum lub u wskazanego pracodawcy, z czego osiem osób zostało zatrudnionych przez CIS w ramach robót publicznych i stażu dla bezrobotnych oraz cztery osoby przez pracodawców zewnętrznych w ramach zatrudnienia wspieranego.

(dowód: akta kontroli str. 140-141)

2.7. Szczegółowe badanie dokumentacji 20 absolwentów Centrum (po 10 absolwentów z roku 2011 i 2012) wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach:

- Sporządzono kwestionariusze rozmowy diagnostycznej dla kandydatów na uczestników CIS, ocenę psychologiczną wraz z określeniem sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy, opinię doradcy zawodowego oraz kwestionariusz zainteresowań zawodowych kandydata. W siedmiu przypadkach – dotyczyło absolwentów uczestniczących w Projekcie⁷ – sporządzono dodatkowo karty oceny dokumentacji rekrutacyjnej z informacją o zakwalifikowaniu do udziału w Projekcie.
- Uczestnicy Centrum odbyli miesięczny okres próbny, pobierając w tym czasie świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Dyrektora Centrum otrzymali oni od Dyrektora MOPS skierowania do dalszego uczestniczenia (kolejne 11 miesięcy) w zajęciach oraz pobierali świadczenie integracyjne w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych.
- Opracowano IPZS wskazując osoby odpowiedzialne za jego realizację (uczestnik, pracownik socjalny Centrum, terapeuta, doradca zawodowy) oraz

⁷ Dotyczyło to selekcji do udziału w projekcie „Aktywna Integracja Drogą do Zatrudnienia”.

opiekuna w zakładzie szkoleniowym. Zgodnie z przyjętym IPZS uczestnicy brali udział w trzech blokach zajęć:

- zawodowym z kursami i szkoleniami (w zakresie opiekuna osób starszych lub dzieci, pracownik biurowy, salowy, pokojowa, robotnik sortowni, pomoc kuchenna, pracownik terenów zieleni, rejestratorka medyczna, pomoc intendenta, fryzjer, woźny),
 - społeczno-psychologicznym (w ramach zajęć integracyjnych, kształtowania aktywnej i odpowiedzialnej postawy społecznej, samooceny i poczucia własnej wartości, komunikacji interpersonalnej, radzenia ze stresem i treningu zachowań asertywnych),
 - edukacyjno-społecznym (m.in. racjonalnego gospodarowania własnymi środkami finansowymi, aktywności zawodowej, zdrowego trybu życia, funkcjonowania w rodzinie, w społeczności lokalnej oraz zasad spółdzielczości),
- Uczestnicy zrealizowali IPZS i otrzymali zaświadczenia ukończenia programu reintegracji społecznej i zawodowej z podaniem okresu jego trwania oraz zakresu odbytych szkoleń.

Ponadto analiza dokumentacji wykazała, że spośród 20 badanych przypadków w:

- jednym przypadku Dyrektor Centrum na podstawie wniosku uczestnika przedłużyła okresu uczestnictwa w zajęciach na kolejne 6 miesięcy, co było zgodne z art. 15 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym,
- dwóch - zmieniono profil kształcenia uczestników (na ich wniosek) w trakcie trwania Programu,
- sześciu - uczestnicy realizując IPZS ukończyli więcej niż jedno szkolenie zawodowe (5 osób po dwa, a jedna trzy).

(dowód: akta kontroli str. 142-152, 82-92, 153-159)

Analiza list wypłat za dwa miesiące (tj. za listopad 2011 r. oraz listopad 2012 r.) wykazała, że we wszystkich badanych 20 przypadkach wypłacano świadczenie zgodnie z treścią art. 15 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, bowiem wszyscy uczestnicy złożyli wnioski do Dyrektora Centrum o przyznanie świadczenia integracyjnego. Żaden z tych uczestników nie otrzymał motywacyjnej premii integracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 142-152, 160-161)

Wszyscy, spośród 20 absolwentów Centrum objętych analizą, podjęli pracę po zakończeniu realizacji IPZS, co w ośmiu przypadkach było potwierdzone m.in. ankietą monitorującą, zaś w pozostałych przypadkach notatką służbową pracownika CIS lub kopią umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 142-152)

2.7.1. W badanym okresie Centrum wypłaciło zgodnie z art. 15a ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, motywacyjne premie integracyjne 81 uczestnikom CIS, w tym: 47 osobom w wysokości 20%, sześciu – 15%, trzem – 12% oraz 25 uczestników – 8% świadczenia integracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 160-161)

2.8. W latach 2011-2012 Centrum uzyskało na swą działalność środki w łącznej wysokości 3.684 tys. zł, z tego: 1.201 tys. zł (32,7%) z Funduszu Pracy, 1.150 tys. zł (31,2%) z budżetu Gminy Olsztyn, 941 tys. zł (25,5%) pochodziło z własnej działalności Centrum oraz 392 tys. zł (10,6%) ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego).

Jak podała Dyrektor Centrum, pozyskane kwoty zaspokajały potrzeby finansowe Centrum w badanym okresie. Podstawą planowania środków finansowych na dany rok były m.in. umowy zawarte przez Centrum w zakresie usług: opiekuńczych, reintegracji społecznej i zawodowej świadczonych na rzecz MOPS Olsztyn, transportowych, a także oczyszczania terenów i nieruchomości w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 162, 47-47, 192-208)

2.9. W badanych latach Centrum poniosło wydatki w łącznej wysokości 3.651 tys. zł, z tego 1.552 tys. zł w 2011 r. i 2.099 tys. zł w 2012 r.

Wynagrodzenia osobowe i nagrody pracowników CIS wraz z pochodnymi stanowiły odpowiednio 53,8% i 46,9% poniesionych w tych latach wydatków, zaś świadczenia integracyjne wraz z premiami motywacyjnymi uczestników CIS stanowiły 27,4% i 30,4% oraz wydatki rzeczowo-administracyjne – 18,8 i 22,8% ogółu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 162)

2.10. W badanym okresie CIS otrzymało dotacje w łącznej wysokości 1.582 tys. zł, z tego: 1.150 tys. zł z budżetu Gminy Miasto Olsztyn (dotacja przedmiotowa dla zakładu budżetowego) oraz 433 tys. zł ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego). Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone (sprawozdania finansowe).

(dowód: akta kontroli str. 162-163, 34-45, 192-208)

2.11. Centrum, korzystając ze środków UE realizowało w badanych latach jedną umowę zawartą 24 listopada 2011 r. dotyczącą dofinansowania (łącznie 770,3 tys. zł) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizacji projektu „Aktywna Integracja Drogą do Zatrudnienia”. Projekt ten był realizowany zgodnie z warunkami określonymi we wniosku aplikacyjnym i umowie (I edycja do 31 października 2012 r. i II edycja do 30 listopada 2013 r.), przyjętym harmonogramem oraz budżetem projektu. I tak:

- w działaniach realizowanych w ramach Projektu brało udział 44 uczestników CIS (po 22 osoby długotrwale bezrobotne w każdej z edycji),
- Certyfikat ukończenia I edycji Projektu uzyskało 20 osób (91%), z tego 9 osób znalazło zatrudnienie (tj. 45 % przy zakładanym wskaźniku efektywności 15%).

Centrum, w ramach budżetu Projektu, otrzymało do 31 grudnia 2012 r. łącznie 432 tys. zł (56,1% z kwoty z ww. umowy). Niewykorzystana w 2012 r. część dotacji (kwota 41 tys. zł), zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie Projektu zostanie rozliczona w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 173-191)

2.12. Centrum, zlecało podmiotom zewnętrznym prowadzenie zajęć w ramach reintegracji społecznej i zawodowej, wybierając wykonawców w trybie przetargu nieograniczonego (łącznie cztery postępowania), z czego w jednym przypadku szacunkowa wartość zamówienia (59 tys. zł) przekraczała kwotę 14 tys. euro⁸, co wskazywało na obowiązek przeprowadzenia procedury zgodnie z ustawą Pzp.

W wyniku ww. postępowań przetargowych Dyrektor Centrum zawarła z czterema podmiotami zewnętrznymi umowy na przeprowadzenie szkoleń zawodowych:

- pracownika biurowego, opiekuna osób starszych i niepełnosprawnych, grafiki komputerowej, magazyniera (wartość umowy 33.500 zł brutto),
- kursu florystycznego oraz magazyniera (16.522 zł brutto),

⁸ art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, stanowi że w przypadku zamówień poniżej kwoty 14.000 euro, nie ma obowiązku stosowania przepisów tej ustawy.

- kursu prawa jazdy (15.000 zł brutto),
- opiekunki dzieci (z ceną 7.940 zł brutto).

Łączna wartość ww. umów – 72.962 zł dotyczyła szkoleń zawodowych zorganizowanych dla 51 osób.

Analiza dokumentacji dotyczącej udzielenia zamówienia o najwyższej wartości (na prowadzenie zajęć w ramach Projektu) wykazała, m.in. że zgodnie z wymogami ustawy Pzp:

- opublikowano ogłoszenie o zamówieniu ,a także opracowano i udostępniono SIWZ⁹ zainteresowanym,
- powołana komisja przetargowa przeanalizowała złożone oferty (łącznie sześć) i udokumentowała wybór najkorzystniejszej.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W dokumentacji dotyczącej ww. postępowania brak było informacji o terminie i sposobie ustalenia przez Centrum wartości szacunkowej zamówienia, o której mowa w art. 34 ww. ustawy.

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że podczas przygotowywania wniosku o przyznanie środków na projekt „Aktywna Integracja Drogą do Zatrudnienia” dokonano oceny wartości zamówienia, jednakże pracownik odpowiedzialny za zamówienia publiczne nie sporządził dokumentu w wersji papierowej. W tej sytuacji pouczyła pracownika odpowiedzialnego o obowiązku dokumentowania wszystkich działań wynikających z obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 57-77, 47-48)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania CIS dotyczące opracowania IPZS adekwatnych do potrzeb uczestnika CIS, rzetelnej realizacji szkoleń i zajęć, przeprowadzania szkoleń zawodowych zbieżnych z potrzebami lokalnego rynku pracy, wypłacania świadczeń integracyjnych i motywacyjnych premii integracyjnych osobom uprawnionym we właściwej wysokości. Prawidłowe było również wykorzystanie otrzymanych dotacji oraz zlecenie podmiotom zewnętrznym realizacji usług opłacanych ze środków publicznych.

3. Skuteczność działań Centrum podejmowanych w celu przygotowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do samodzielnego świadczenia pracy na otwartym rynku pracy.

Opis stanu faktycznego

3.1. Centrum realizowało w latach 2011 – 2013 (I kwartał) dziewięć edycji zajęć i szkoleń¹⁰ (dwie w 2011 r., trzy w 2012 r. i cztery w 2013 r.). Zajęcia rozpoczęło łącznie 226 osób, w tym 154 w ramach sześciu edycji zakończonych do 31 marca 2013 r. Spośród tych osób 123 (79,9%) zakończyło zajęcia z wynikiem pozytywnym.

Wszyscy uczestnicy Centrum, którzy uczestniczyli w sześciu zakończonych edycjach byli długotrwale bezrobotni, a ponadto wśród nich znajdowały się także osoby należące do grupy:

- niepełnosprawnych – 35 osób, z tego 30 osób ukończyło zajęcia i 10 usamodzielniało się ekonomicznie,
- zwolnionych z zakładów karnych – 16 osób, z tego zajęcia ukończyło 10 osób i 4 usamodzielniało się ekonomicznie,
- uzależnionych od alkoholu – trzy osoby, wszystkie ukończyły zajęcia i jedna z nich usamodzielniała się,

⁹ Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia - art. 36 ustawy Pzp.

¹⁰ Dwie w ramach Projektu „Aktywna Integracja Drogą do Zatrudnienia”

- bezdomnych, realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności – dwie osoby, w tym jedna z nich ukończyła zajęcia i usamodzielniała się ekonomicznie.

(dowód: akta kontroli str. 120-123)

3.2. W latach 2011-2012 spośród 105 osób, które ukończyły pozytywnie zajęcia w Centrum¹¹, 78 osób (74,3%) podjęło pracę, z tego:

- 56 osób (71,8%) znalazło zatrudnienie u pracodawcy, w tym 11 osób (14,1%) w ramach zatrudnienia wspieranego,
- 18 osób (23,1%) znalazło zatrudnienie w Centrum (w ramach działalności usługowej świadczonej przez CIS), w tym siedem z nich miało przedłużony okres uczestnictwa w zajęciach,
- trzy osoby (3,8%) podjęły własną działalność gospodarczą,
- jedna osoba (1,3%) nabyła uprawnienia do świadczeń emerytalnych.

(dowód: akta kontroli str. 120-123, 166)

3.3. Wskaźniki skuteczności działań CIS przyjęte we wniosku o nadanie statusu Centrum zakładały m.in. że:

- 50% uczestników uzyska ekonomiczne usamodzielnienie. W latach 2011-2012 wskaźnik ten wyniósł 74,3% (co opisano w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia).
- 40% osób uczestniczących w szkoleniach przyuczy się do zawodu i 30% podwyższy kwalifikacje lub przekwalifikuje się. W latach 2011-2013 (31 marca) spośród 226 uczestników CIS szkolenia w tym zakresie ukończyło odpowiednio 99 i 96 osób, tj. 43,8% i 42,5%.
- W zajęciach wspierających zatrudnienie socjalne, pomagające podjąć własną działalność gospodarczą będzie uczestniczyć (w okresie pięciu lat) 145 osób, podczas gdy tylko w latach 2011-2013 (do 31 marca) zajęcia te ukończyły 123 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 34-45, 166)

3.4. W latach 2011-2013 ogółem 35 osób (spośród 226) zaprzestało realizacji IZPS, w tym 21 osób w 2011 r., 11 w 2012 r. i trzy do 31 marca 2013 r. Powodem zaniechania realizacji programu było w:

- 16 przypadkach uporczywe naruszanie przez uczestnika postanowień programu, uniemożliwiające jego dalszą realizację, w tym dziesięć osób w 2011 r., pięć w 2012 r. i jedna w 2013 r.,
- 12 przypadkach trwale opuszczenie zajęć w CIS przez uczestnika, w tym siedem w 2011 r., cztery w 2012 r. i jedna w 2013 r.,
- w siedmiu przypadkach oświadczenie uczestnika o odstąpieniu od realizacji programu – w tym cztery w 2011 r., dwie w 2012 r. i jedna w 2013 r.

Żadna z ww. 28 osób nie odwołała się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie od decyzji Dyrektora Centrum o zaprzestaniu realizacji programu.

Analiza dokumentacji dziewięciu osób, które zaprzestały realizacji programu, w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 13 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym wykazała, że Centrum w sposób prawidłowy dokonało rekrutacji tych osób na uczestników zajęć. Osoby te przeszły bowiem pozytywnie okres próbny, a przeprowadzona diagnoza sytuacji kandydata nie wskazywała na brak motywacji kandydata, czy też na jego trudności adaptacyjne.

Ustalone
nieprawidłowości

W 28 przypadkach, w których uczestnicy zaprzestali realizacji IPZS z powodów określonych w art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, Dyrektor CIS

¹¹ Do zakończenia czynności kontrolnych w CIS nie było jeszcze danych o podjęciu pracy przez 18 osób które zakończyły zajęcia w marcu 2013 r.

powiadomiła ich w formie pisemnej o skreśleniu z listy uczestników Centrum. W decyzjach tych nie zamieszczono jednak pouczenia o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, o której mowa w art. 13 ust. 4b ww. ustawy. W dokumentacji dotyczącej m.in. realizacji IPZS brak było też potwierdzenia odbioru tych decyzji, do czego zobowiązywał art. 39 Kpa.

Wyjaśniając przyczyny wydania ww. decyzji bez pouczenia o przysługującym prawie wniesienia skargi oraz brak potwierdzenia ich dostarczenia, Dyrektor wskazała, że przyjmując taki tok postępowania oparła się na informacjach telefonicznych otrzymanych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, z których wynikało że zaprzestanie realizacji programu przez uczestników nie wymaga wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 47)

3.5. W latach 2011–2013 (do końca I kwartału) jeden uczestnik, spośród 226 rozpoczynających zajęcia w CIS, nie ukończył miesięcznego okresu próbnego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Osoba ta, po sześciu dniach od rozpoczęcia realizacji IPZS zaprzestała uczęszczać na zajęcia i nie była zainteresowana kontynuowaniem programu, w związku z czym nie została zakwalifikowana do dalszego uczestnictwa w Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 170)

3.6. Centrum, monitorując losy absolwentów, po upływie sześciu miesięcy od zakończenia poszczególnych edycji programu, zapraszało wszystkich na spotkania w siedzibie CIS. Podczas tych spotkań absolwenci informowali o swojej sytuacji życiowej, w tym o podjęciu pracy oraz wypełniali ankiety. Do osób które nie przyszły na spotkania, wysyłano druki ankiet z prośbą o ich wypełnienie i zwrócenie do Centrum. Ponadto w dokumentacji absolwentów CIS znajdowały się m.in.: kopie umów o zatrudnienie (jeżeli były dostarczone), notatki służbowe pracowników Centrum sporządzane z rozmów z absolwentami lub pracownikami socjalnymi Punktów Pomocy Społecznej i pracownikami Miejskiego Urzędu Pracy.

Centrum nie występowało do Miejskiego Urzędu Pracy o pisemne informacje dotyczące ponownego zarejestrowania absolwentów CIS z poprzednich lat, jako osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 171-172)

3.7. Na podstawie danych Miejskiego Urzędu Pracy i Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej dotyczących 20 absolwentów CIS objętych badaniem (opisanym w pkt 2.7), stwierdzono¹², że:

- wszystkie te osoby podjęły pracę,
- cztery z nich zostały ponownie zarejestrowane jako bezrobotne po upływie 21, 20, 9 i 4 miesięcy od zakończenia uczestnictwa w Centrum, przy czym żadna z tych osób nie pobierała zasiłku dla bezrobotnych,
- sześć osób korzystało z pomocy społecznej, w tym jedna z nich z zasiłku stałego i jedna z obiadów dla dziecka w szkole.

(dowód: akta kontroli str. 102-105, 130-133, 172)

3.8. Wydatki Centrum wyniosły ogółem 1.552 tys. zł w 2011 roku i 2.099 tys. zł w 2012 roku. W tym okresie program Centrum ukończyły odpowiednio 53 i 52 osoby, z których usamodzielniało się ekonomicznie 32 osoby w 2011 r. i 46 osób w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 162, 120-123, 166)

¹² Dane z marca 2013 r. uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność działań Centrum z uwagi na wysoki odsetek osób pozytywnie kończących zajęcia (79,9% w okresie do 31 marca 2013 r.) oraz wysoki odsetek absolwentów którzy podjęli pracę (74,3% spośród absolwentów z lat 2011 i 2012).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

1. Poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o zmianie danych w zakresie bazy lokalowej Centrum, stosownie do art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.
2. Zamieszczanie w decyzjach w sprawie zaprzestania realizacji programu Centrum, wydawanych na podstawie art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 ww. ustawy, pouczenia o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz zapewnienie doręczania ich w sposób odpowiadający wymogom art. 39 Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Marian Staszewski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Antoni Stupiński

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.